

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA DISCIPLINA SANZIONATORIA PER LA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI CUI AL REGOLAMENTO (CE) N. 1924/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 20 DICEMBRE 2006 RELATIVO ALLE INDICAZIONI NUTRIZIONALI E SULLA SALUTE FORNITE SUI PRODOTTI ALIMENTARI.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010, e in particolare l'articolo 1;

Vista la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed in particolare l'articolo 14;

Visto il regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, recante riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Visto il regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare;

Visto il regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in particolare l'articolo 55 in materia di sanzioni;

Visto il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 e successive modificazioni, recante attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari;

Visto il decreto legislativo 16 febbraio 1993, n. 77 recante attuazione della direttiva 90/496/CEE del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari;

Visto il regolamento (CE) n. 41/2009 della Commissione del 20 gennaio 2009, relativo alla composizione e all'etichettatura dei prodotti alimentari adatti alle persone intolleranti al glutine;

Visto il regolamento (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti;

Visto il decreto legislativo del 21 maggio 2004, n.169, recante attuazione della direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari;

Visto il decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 9 aprile 2009, n. 82, regolamento recante norme per l'attuazione delle direttive 96/5/CE e 98/36/CE sugli alimenti a base di cereali e altri alimenti destinati a lattanti e a bambini;

Visto il decreto legislativo 19 maggio 2011 n.84 (in Gazz. Uff., 14 giugno, n. 136), recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 9 aprile 2009, n. 82, recante attuazione della direttiva 2006/141/CE per la parte riguardante gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento destinati alla Comunità europea ed all'esportazione presso i Paesi terzi;

Visto il decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, che reca l'attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229;

Visto il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione ed il regolamento CE n. 608/2004 della Commissione e in particolare l'articolo 55, concernente l'entrata in vigore del regolamento stesso;

Visto il decreto legislativo 19 novembre 2008 n.194 recante disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004;

Vista la decisione della Commissione del 21 maggio 2007 che stabilisce orientamenti per aiutare gli Stati membri a elaborare il piano di controllo nazionale pluriennale integrato unico previsto dal regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio;

Preso atto del documento elaborato in data 14 dicembre 2007 dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, intitolato "Guidance on the implementation of Regulation (EC) N° 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods approved by the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health on 14 December 2007";

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del... ;

Acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del... ;

Sentito il parere dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del... ;

Su proposta dei Ministri per gli affari europei e della giustizia, di concerto con i Ministri della salute, **delle politiche agricole, alimentari e forestali**, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze,

EMANA

il seguente decreto legislativo

Capo I

Principi generali

ART. 1

(Campo di applicazione)

1. Il presente decreto reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, di seguito denominato 'regolamento'.

ART. 2

(Definizioni)

1. Ai fini dell'attuazione del presente decreto si applicano le definizioni di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1924 del 2006, all'articolo 2, lettera a), del decreto legislativo 2 Agosto 2007, n. 145 e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178 del 28 gennaio 2002, numeri 1, 2, 3, 7, 16, ed all'articolo 1, comma 2, lettere a), b), c), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109.

2. Ai fini dell'applicazione del presente decreto le autorità competenti sono il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le Aziende sanitarie locali nell'ambito della propria organizzazione e legislazione.

Capo II

Violazione degli obblighi generali in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute

ART. 3

(Violazione degli obblighi concernenti i principi generali in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute previste dall'articolo 3 del regolamento)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera a), del regolamento, fa impiego falso, ambiguo e fuorviante di indicazioni nutrizionali è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 10.000.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera a), del regolamento, fa impiego falso, ambiguo e fuorviante di indicazioni sulla salute è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 20.000.

3. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, impiega indicazioni nutrizionali nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera b), del regolamento, che determinano incertezza sulla

sicurezza o sull'adeguatezza nutrizionale di altri alimenti è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 ad euro 10.000.

4. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, impiega indicazioni sulla salute nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera b), del regolamento che determinano incertezza sulla sicurezza o sull'adeguatezza nutrizionale di altri alimenti è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 2.000 ad euro 20.000.

5. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, tramite impiego di indicazioni nutrizionali nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera c), del regolamento, incoraggia o tollera il consumo eccessivo di un alimento è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 2.000 ad euro 20.000.

6. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, tramite impiego di indicazioni sulla salute nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera c), del regolamento, incoraggia o tollera il consumo eccessivo di un alimento è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 4.000 ad euro 40.000.

7. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, tramite impiego di indicazioni nutrizionali nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera d), del regolamento, afferma, suggerisce o sottintende che una dieta equilibrata e varia non possa in generale fornire quantità adeguate di tutte le sostanze nutritive è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 ad euro 10.000.

8. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, tramite impiego di indicazioni sulla salute nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera d), del regolamento, afferma, suggerisce o sottintende che una dieta equilibrata e varia non possa in generale fornire quantità adeguate di tutte le sostanze nutritive è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 2.000 ad euro 20.000. Sono fatte salve le eventuali deroghe e le condizioni di applicazione adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento.

9. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, tramite impiego di indicazioni nutrizionali nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera e), del regolamento, fa riferimento a cambiamenti delle funzioni corporee che potrebbero suscitare o sfruttare timori nel consumatore, sia mediante il testo scritto sia mediante rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 5.000 ad euro 20.000.

10. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, tramite impiego di indicazioni sulla salute nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti alimentari immessi sul mercato comunitario, in violazione del divieto di cui all'articolo 3, lettera e), del regolamento, fa riferimento a cambiamenti delle funzioni corporee che potrebbero suscitare o sfruttare timori nel consumatore, sia mediante il testo scritto sia mediante rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 10.000 ad euro 40.000.

ART. 4

(Violazione degli obblighi concernenti le condizioni per l'uso delle indicazioni nutrizionali e sulla salute derivanti dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, comma 1 del regolamento, appone indicazioni sulla salute sulle confezioni di bevande contenenti più dell'1,2 % in volume di alcol, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 5.000 a euro 20.000.
2. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque appone sulle confezioni di bevande contenenti più dell'1,2 % in volume di alcool, indicazioni nutrizionali differenti da quelle ammesse dall'articolo 4, paragrafo 3, comma 2 del regolamento, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 3.000 a euro 10.000.

ART. 5

(Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 5 paragrafo 3 del regolamento concernenti le condizioni generali per l'impiego delle indicazioni nutrizionali e sulla salute)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque non garantisce il rispetto delle condizioni generali per l'impiego di indicazioni nutrizionali di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 10.000.
2. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque non garantisce il rispetto delle condizioni generali per l'impiego di indicazioni sulla salute di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 4.000 a euro 20.000.

ART. 6

(Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 6 paragrafo 3 del regolamento in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare o colui che immette il prodotto sul mercato che, in violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento, non ottempera alla richiesta dell'Autorità competente di presentare tutti gli elementi ed i dati pertinenti comprovanti il rispetto del regolamento entro il termine dalla stessa indicato è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 40.000.

ART. 7

(Violazione degli obblighi in materia di informazioni nutrizionali derivanti dall'articolo 7 del regolamento in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque non fornisce l'etichettatura nutrizionale prescritta dall'articolo 7 del regolamento per i prodotti sui quali è formulata una indicazione nutrizionale, fatta

eccezione per la pubblicità generica, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 3.000 a euro 12.000.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque non fornisce l'etichettatura nutrizionale prescritta dall'articolo 7 del regolamento per i prodotti sui quali è formulata una indicazione sulla salute, fatta eccezione per la pubblicità generica, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 6.000 a euro 24.000.

Capo III

Violazione degli obblighi specifici in materia di indicazioni nutrizionali

ART. 8

(Violazione delle condizioni specifiche per le indicazioni nutrizionali derivanti dall'articolo 8 del regolamento)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque in violazione dell'articolo 8 del regolamento, utilizza indicazioni non elencate nell'allegato del regolamento in vigore al momento della compiuta violazione, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 3.000 a euro 12.000.

ART. 9

(Violazione degli obblighi concernenti le indicazioni nutrizionali comparative derivanti dall'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque impiega indicazioni nutrizionali comparative in violazione delle condizioni fissate dall'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 3.000 a euro 12.000.

Capo IV

Violazione degli obblighi specifici in materia di indicazioni sulla salute

ART. 10

(Violazione delle condizioni specifiche per le indicazioni sulla salute derivanti dall'articolo 10 del regolamento)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, fermo il disposto di cui al capo II del presente decreto, chiunque, in violazione delle condizioni fissate dall'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento, impiega indicazioni sulla salute specifiche non incluse negli elenchi di cui agli articoli 13 e 14 del regolamento è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 6.000 a euro 24.000.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, in violazione del disposto dell'articolo 10, paragrafo 2 del regolamento, impiega indicazioni sulla salute senza comprendere nell'etichettatura, o, in mancanza,

nella presentazione e nella pubblicità, le informazioni prescritte alle lettere a), b), c), d), del medesimo paragrafo 2 dell'articolo 10, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 20.000.

3. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque in violazione del disposto dell'articolo 10, paragrafo 3 del regolamento, fa riferimento a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento in assenza di almeno una indicazione sulla salute inclusa nell'elenco di cui agli articoli 13 e 14 del regolamento è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 10.000.

ART. 11

(Violazione delle restrizioni sull'impiego di talune indicazioni sulla salute prescritti dall'articolo 12 del regolamento)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque impiega le indicazioni sulla salute individuate all'articolo 12, lettere a), b), c) del regolamento, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 40.000.

ART. 12

(Violazione delle condizioni per le indicazioni sulla salute inserite negli elenchi previsti dagli articoli 13 e 14 del regolamento)

1. Chiunque utilizza le indicazioni sulla salute specifiche inserite negli elenchi comunitari di cui all'articolo 13 del regolamento senza rispettare le condizioni applicabili che corredano tali elenchi, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 30.000.

2. Alla medesima sanzione di cui al comma 1 soggiace chiunque utilizza le indicazioni sulla salute inserite nell'elenco comunitario di cui all'articolo 14 del regolamento senza rispettare le condizioni necessarie per il loro impiego determinate nel medesimo elenco.

Capo V

Disposizioni generali

ART. 13

(Sanzione accessoria per la recidiva specifica)

1. Ferma restando l'applicazione dell'articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689 per la reiterazione specifica delle violazioni previste dal presente decreto legislativo l'autorità amministrativa con l'ordinanza-ingiunzione o il giudice con la sentenza di condanna nel caso previsto dall'articolo 24 della medesima legge può disporre, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, tenuto conto della natura e della gravità dei fatti, la sospensione del provvedimento che consente lo svolgimento dell'attività che ha dato causa all'illecito, per un periodo di giorni lavorativi da un minimo di dieci ad un massimo di venti.

ART. 14

(Pubblicazione del provvedimento che applica le sanzioni)

1. Quando è irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria di cui agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, non inferiore a euro settemilacinquecento, l'autorità amministrativa con l'ordinanza-ingiunzione o il giudice con la sentenza di condanna nel caso previsto dall'articolo 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689 può disporre, tenuto conto della natura e della gravità del fatto, la pubblicazione di un estratto del provvedimento contenente la sintetica indicazione dell'illecito commesso, del suo autore e della sanzione in concreto applicata su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e la comunicazione di tale pubblicazione al Ministero della salute.
2. La pubblicazione deve essere eseguita a spese del soggetto cui la sanzione è applicata:
 - a) decorso il termine previsto dall'art. 6 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 per l'opposizione alla ordinanza-ingiunzione di cui al comma 1 del presente articolo;
 - b) in seguito alla intervenuta irrevocabilità della sentenza di cui al medesimo comma 1 a norma dell'art. 648 del codice di procedura penale;
 - c) in seguito al passaggio in giudicato a norma dell'art. 324 del codice di procedura civile della ordinanza o della sentenza emesse a norma dall'art. 6 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150.
3. Il Ministero della salute provvede annualmente alla pubblicazione, sul portale istituzionale, di tutti i provvedimenti sanzionatori dei quali abbia ottenuto comunicazione.
4. La pubblicazione del provvedimento è eseguita con le modalità previste dall'articolo 36 del codice penale, in quanto applicabile.

ART. 15

(Aggiornamento degli importi delle sanzioni)

1. La misura delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto legislativo è aggiornata ogni due anni, con applicazione dell'incremento pari all'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, rilevato dall'ISTAT nel biennio precedente, mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della Salute.

ART. 16

(Sistema di controlli ufficiali)

1. L'attività di controllo ufficiale, è svolta dalle autorità competenti come definite dall'articolo 2, comma 2, del presente decreto. **Le Regioni disciplinano le attività di controllo di loro competenza e le modalità organizzative comunque preordinate all'irrogazione delle sanzioni.**

2. I soggetti pubblici interessati svolgono le attività di controllo ufficiale di cui al presente articolo, anche su segnalazione di soggetti privati, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

3. I soggetti che svolgono l'attività di controllo ufficiale, di cui al presente articolo, sono tenuti agli obblighi di riservatezza relativamente alle informazioni acquisite in conformità alla legislazione vigente.

ART.17

(Disposizioni finanziarie)

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. I soggetti pubblici interessati, svolgono le attività di cui al presente decreto, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

ART. 18

(Disposizioni finali)

1. Per quanto non previsto dal presente decreto si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

2. Fermo restando quanto previsto in ordine ai poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, all'accertamento delle violazioni provvedono, d'ufficio o su denuncia, le autorità competenti come definite all'articolo 2, comma 2, del presente decreto. **Restano comunque salve le competenze attribuite dalla legislazione vigente all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.**

3. In applicazione dell'articolo 17, comma 3, della legge 24 novembre 1981, n. 689, il rapporto relativo all'accertamento delle violazioni sanzionate dal presente è presentato all'ufficio regionale competente in materia di tutela igienico-sanitaria degli alimenti.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo in esame è stato predisposto in attuazione della delega prevista dall'articolo 1 della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, Legge comunitaria 2010", che, al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, autorizza il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in regolamenti comunitari, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

Si rileva che il principio generale sanzionatorio in materia di controlli ufficiali e di **tutela** della salute viene ravvisato nel disposto dell'articolo 55 del Regolamento (CE) n. 882/2004.

È lo stesso disposto normativo in questione a sancire, per gli Stati membri, l'obbligo di individuare le regole in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti e di tutte le altre disposizioni comunitarie concernenti la **tutela** della salute e del benessere degli animali, nonché di adottare tutte le misure necessarie per assicurare che le stesse siano attuate. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

La normativa in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute di cui al Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 ricade nell'ambito predetto, e precisamente sulla materia dell'etichettatura degli alimenti e della nutrizione, quale parte integrante della legislazione sugli alimenti.

Tanto viene anche chiarito dalla decisione della Commissione del 21 maggio 2007, che stabilisce orientamenti per aiutare gli Stati membri ad elaborare il piano di controllo nazionale pluriennale integrato unico.

Il decreto in oggetto reca la disciplina sanzionatoria orizzontale per la violazione degli obblighi promananti dal regolamento (CE) n. 1924/2006.

La violazione degli obblighi previsti da tale Regolamento deve ricevere sanzione in sede di emanazione del presente decreto legislativo, ai sensi del disposto dell'articolo 2, comma 1, lettera i), della richiamata legge n. 96 del 2010.

Al fine di assicurare una migliore comprensione del campo di applicazione del presente decreto legislativo, nei visti vengono citate le norme fondamentali di riferimento in termini di etichettatura degli alimenti (in particolare il decreto legislativo 109/1992 ed il regolamento comunitario 1169/2011 sull'informazione ai consumatori).

Vengono anche richiamati alcuni atti (ad esempio, il regolamento (CE) n. 1925/2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti) che disciplinano specifiche categorie di alimenti, onde consentire all'interprete di ricondurre agevolmente anche tali alimenti nel campo di applicazione della normativa in questione.

Il rapporto tra il regolamento n. 1924/2006 e le direttive connesse agli alimenti per usi nutrizionali particolari è ben chiarito dal documento elaborato in data 14 dicembre 2007 dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, intitolato "Guidance on the implementation of Regulation (EC) N° 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods approved by the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health on 14 December 2007, in cui si opera un riferimento esplicito nelle premesse al decreto. Pertanto, gli atti di recepimento di dette direttive non sono stati citati in premessa, ad eccezione di quelli concernenti la direttiva 2006/141/CE, che configura una disciplina speciale e di cui si farà menzione nel prosieguo.

Le condotte sanzionate corrispondono a violazioni degli articoli del Regolamento sia nella parte relativa ai principi generali (articoli 1-7 del presente decreto) che nelle parti relative alle indicazioni nutrizionali (articoli 8-9) e alle indicazioni di salute (articoli 10-12).

Si fa presente, infine, che le sanzioni prescritte in relazione a condotte che violano indicazioni sulla salute sono più severe rispetto a quelle previste con riferimento alle condotte che violano indicazioni nutrizionali, in ragione del diverso valore del bene giuridico tutelato.

Il soggetto agente, nella maggior parte degli illeciti contemplati è individuato in modo generico, tuttavia, si rileva che l'individuazione in concreto del soggetto autore dell'illecito andrà effettuata – quantomeno a partire dal 31 dicembre 2014 – alla luce delle regole chiarificatrici recate dall'art. 8 - rubricato "*Responsabilità*"- del regolamento comunitario 1169/2011 sull'informazione ai consumatori.

Il decreto legislativo consta di **18 articoli**. Si precisa che gli articoli da 3 ad 11 dello schema di decreto recano le sanzioni pecuniarie amministrative a fronte delle violazioni degli obblighi contenuti negli articoli da 3 a 14 del regolamento in parola, la cui applicazione è prevista "salvo che il fatto costituisca reato". Si è dunque deciso, per l'ipotesi di concorso tra illecito penale ed amministrativo, di applicare il criterio della consunzione di quest'ultimo, in luogo del criterio di specialità enunciato dall'articolo 9, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Tale scelta deriva dalla valutazione della opportunità di riconoscere la primazia del diritto penale nel campo del diritto alimentare, soprattutto in ragione della maggiore dissuasività della sanzione penale, oltre che dall'analogia con quanto disposto dal secondo comma dell'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

Viceversa, in relazione alla possibile concorrenza di illeciti amministrativi, in assenza di una deroga esplicita si applica in tale caso la menzionata regola di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689. Pertanto, essendo le violazioni sanzionate dal presente decreto specificate dalla perpetrazione di illeciti nella pubblicità, presentazione ed etichettatura degli alimenti attraverso l'impiego di un peculiare strumento informativo, quali sono le indicazioni nutrizionali e sulla salute, si applicherà solo la sanzione prevista dal presente decreto e non anche la sanzione di cui all'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, nonché la sanzione di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. A sua volta, l'applicazione della disciplina sanzionatoria recata dal presente decreto verrà derogata dalla più specifica, ancorché precedente, normativa di cui al decreto legislativo 19 maggio 2011 n.84, concernente la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 9 aprile 2009, n. 82, recante attuazione della direttiva 2006/141/CE per la parte riguardante gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento destinati alla Comunità europea ed all'esportazione presso i Paesi terzi, ed in particolare dal comma 2 degli artt. 3 e 4, i quali sanzionano le violazioni del comma 11 dell'art. 9 del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 9 aprile 2009, n. 82, rubricato "Regolamento concernente l'attuazione della direttiva 2006/141/CE per la parte riguardante gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento destinati alla Comunità europea ed all'esportazione presso Paesi terzi".

Tale norma dispone "*L'etichettatura degli alimenti per lattanti può recare indicazioni nutrizionali e sulla salute solo nei casi citati nell'allegato IV e conformemente alle condizioni ivi stabilite*". Di rilievo sono anche il comma 13 del medesimo articolo e l'art. 10, comma 3 del predetto D.M. del 2009.

Si precisa, infine, che la materia oggetto di disciplina sanzionatoria attiene sia alla tutela della salute che a quella della concorrenza, annoverata tra quelle di competenza legislativa statale.

Si rileva che ricorre una imprescindibile esigenza di uniformità della disciplina nell'ambito del territorio nazionale, stante che si tratta di materia armonizzata anche nell'interesse degli operatori del settore alimentare coinvolti, come agevolmente desumibile anche dal considerando n. 2 del regolamento in parola. Tanto vale a qualificare come principi fondamentali (in applicazione del principio espresso dalla Corte Costituzionale, nella pronuncia n. 63 del 2006) sia le norme individuatrici delle fattispecie di illecito che la misura delle sanzioni corrispondenti.

Articolo 1

Comma 1. Individua il campo di applicazione con riferimento alle condotte di cui al Regolamento (CE) n. 1924/2006. Non si è inteso ribadire in questa sede la clausola “fatte salve le direttive 2000/13/CE e 84/450/CEE” di cui all’art. 3 del regolamento (CE) n. 1924/2006, in quanto la specificazione per cui la normativa comunitaria specifica che regola l’impiego dei *claims* lascia impregiudicate le predette discipline risulta fuorviante laddove si vada ad operare in ambito sanzionatorio.

Articolo 2

Comma 1. Rinvia all’articolo 2 del regolamento (CE) 1924/2006 per le definizioni da utilizzare ai fini del decreto, nonché richiama altre pertinenti definizioni normative contenute in diverse fonti. Non si è tuttavia inteso fare riferimento alla definizione di “bambini” contenuta nel decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 9 aprile 2009, n. 82, alla lettera c) del comma 2 dell’art. 2, in quanto ciò sarebbe risultato riduttivo ed in palese contrasto con l’interpretazione invalsa ed evidenziata nel richiamato documento relativo al regolamento n. 1924 del 2006 del 14 dicembre 2007, che individua nei bambini i soggetti nell’età dello sviluppo e non solo quelli di età inferiore a tre anni.

Comma 2. Individua il Ministero della salute quale Autorità competente nazionale e le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende sanitarie locali nell’ambito della propria organizzazione e legislazione, quali Autorità competenti locali. L’individuazione delle Autorità competenti svolta nell’articolo 2 paragrafo 2 dello schema di decreto in oggetto ricalca testualmente la previsione dell’articolo 2 del Decreto legislativo 193 del 2007, recante “Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore”.

Vista la stretta correlazione tra la legislazione comunemente denominata “Pacchetto Igiene” e la disciplina oggetto dell’odierno intervento normativo, del pari afferente al campo della legislazione alimentare, si è ritenuto opportuno utilizzare una previsione analoga a quella adottata dal citato Decreto legislativo n. 193 del 2007, che opera un rinvio agli ambiti istituzionali di competenza dei soggetti richiamati.

Gli ambiti di competenza predetti sono definiti in forza del Titolo V della Costituzione, che ha incluso la tutela della salute tra le materie di legislazione concorrente e decentrato le funzioni amministrative sulla scorta dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Particolare rilievo assume anche il Titolo IV, Capo X -*bis* del Decreto Legislativo n. 300 del 1999, “Riforma dell’organizzazione del Governo”, come successivamente modificato, il quale attribuisce al Ministero della Salute le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti.

Articolo 3

Comma 1. La disposizione sanziona la pratica di dare un’indicazione nutrizionale falsa, ambigua o fuorviante, tramite impiego di claims nutrizionali.

Comma 2. E’ prevista una sanzione doppia se trattasi di indicazione sulla salute falsa, ambigua o fuorviante.

Comma 3. Sanziona l’impiego di indicazioni nutrizionali che determinano incertezza sulla sicurezza e/o sull’adeguatezza nutrizionale di altri alimenti.

Comma 4. Sanziona l’impiego di indicazioni sulla salute che determinano incertezza sulla sicurezza e/o sull’adeguatezza nutrizionale di altri alimenti.

Comma 5. Sanziona l’impiego di indicazioni nutrizionali che incoraggino o tollerino il consumo eccessivo di un alimento.

Comma 6. Sanziona l'impiego di indicazioni sulla salute che incoraggino o tollerino il consumo eccessivo di un alimento.

Comma 7. Sanziona l'impiego di indicazioni nutrizionali che lascino intendere che una dieta varia ed equilibrata non possa in generale fornire quantità adeguate di tutte le sostanze nutritive.

Comma 8. Sanziona l'impiego di indicazioni sulla salute che lascino intendere che una dieta varia ed equilibrata non possa in generale fornire quantità adeguate di tutte le sostanze nutritive.

Comma 9. Sanziona l'indicazione nutrizionale che faccia riferimento a cambiamenti delle funzioni corporee che potrebbero suscitare timori nei consumatori, anche attraverso rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche.

Comma 10. Sanziona le indicazioni sulla salute che facciano riferimento a cambiamenti delle funzioni corporee che potrebbero suscitare timori nei consumatori, anche attraverso rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche.

Articolo 4

Comma 1. Sanziona l'apposizione su bevande contenenti più dell'1% di alcol di indicazioni sulla salute. Tale pratica mette a rischio le politiche nutrizionali mirate a controllare gli abusi nei consumi delle bevande alcoliche.

Comma 2. Sanziona l'operatore che utilizzi nell'etichetta delle bevande con contenuto superiore all'1% di alcol indicazioni nutrizionali diverse da quelle consentite, relative al tenore alcolico ed energetico.

Articolo 5

Comma 1. Sanziona il mancato rispetto della regola che impone che l'indicazione nutrizionale sia riferita agli alimenti pronti per il consumo, dopo la ricostituzione secondo le indicazioni del fabbricante.

In altre parole, ad esempio, le indicazioni nutrizionali, nel caso di una polvere da assumere con aggiunta di acqua, dovranno riferirsi al prodotto già miscelato.

Comma 2. Sanziona il mancato rispetto della regola che impone che l'indicazione sulla salute sia riferita agli alimenti pronti per il consumo, dopo la ricostituzione secondo le indicazioni del fabbricante.

Articolo 6

Comma 1. Sanziona l'operatore che non ottemperi alla richiesta di fornire all'Autorità competente gli elementi ed i dati pertinenti comprovanti il rispetto delle norme previste dal regolamento. La fondatezza scientifica e la valutazione dell'indicazione sono condizioni di base preliminari all'utilizzo della stessa.

Articolo 7

Comma 1. Sanziona la mancata presenza dell'etichettatura nutrizionale nell'etichetta di un prodotto che contenga un'indicazione nutrizionale. L'etichettatura nutrizionale, che diverrà obbligatoria il 13 dicembre 2016, ai sensi dell'articolo 55 Regolamento (UE) 1169/2011 è, ad oggi, una scelta volontaria per gli alimenti di uso corrente. Comunque, una volta che l'operatore scelga volontariamente di utilizzare l'indicazione nutrizionale o di salute in etichetta, è obbligato al rispetto delle disposizioni dettate al riguardo dal regolamento 1924/2006.

Comma 1. Sanziona la mancata presenza dell'etichettatura nutrizionale nell'etichetta di un prodotto che contenga un'indicazione sulla salute. L'etichettatura nutrizionale, che diverrà obbligatoria il 13 dicembre 2016, ai sensi dell'articolo 55 Regolamento (UE) 1169/2011 è, ad oggi, una scelta volontaria per gli alimenti di uso corrente. Comunque, una volta che l'operatore scelga volontariamente di utilizzare l'indicazione nutrizionale o di salute in etichetta, è obbligato al rispetto delle disposizioni dettate al riguardo dal regolamento 1924/2006.

Articolo 8

Comma 1. Le indicazioni nutrizionali consentite fanno parte di un elenco positivo, aggiornato periodicamente. Viene sanzionato l'utilizzo di indicazioni non incluse nell'elenco, in vigore al momento della sanzione.

Articolo 9

Comma 1. Sanziona l'operatore che utilizzi indicazioni comparative del proprio prodotto con altri, non rispettando le precise condizioni previste dal regolamento. Tale condotta, oltre che causa di scorretta informazione del consumatore, realizza una pratica di slealtà commerciale.

Articolo 10

Comma 1. Sanziona l'utilizzo di indicazioni sulla salute non incluse negli elenchi redatti ai sensi degli articoli 13 e 14. In tali elenchi sono comprese le indicazioni di salute che rispondendo ai principi generali ed essendo state validate scientificamente, possono essere utilizzate nel rispetto di condizioni specifiche.

Comma 2. Viene sanzionato il mancato inserimento in etichetta, accanto all'indicazione di salute, di una serie di informazioni considerate essenziali per un corretto utilizzo del prodotto da parte del consumatore (importanza di una dieta sana, quantità e modalità di consumo, eventuali avvertenze).

Comma 3. Sanziona il riferimento in etichetta ad un beneficio generale e non specifico, attribuito ad una sostanza o ad un alimento, in assenza di almeno una indicazione sulla salute inclusa negli elenchi di cui all'articolo 13 e/o all'articolo 14, cioè autorizzata. La presenza di tale indicazione è considerata requisito necessario perché si possano ammettere affermazioni di carattere generale, non specifico, che sono contrarie allo spirito del regolamento.

Articolo 11

Comma 1. Viene sanzionato l'utilizzo di indicazioni sulla salute che facciano pensare al consumatore che l'alimento sia indispensabile al proprio stato di salute, che facciano riferimento alla perdita di peso, al parere di un singolo medico o altro operatore sanitario, o alle associazioni non contemplate nell'articolo 11 del regolamento.

Articolo 12

Comma 1. Sanziona l'utilizzo delle indicazioni sulla salute specifiche, inserite nell'elenco comunitario di cui all'articolo 13, comma 3, del regolamento, senza che siano rispettate le condizioni applicabili, che corredano tale elenco.

Comma 2. Sanziona, parimenti, l'utilizzo delle indicazioni sulla salute inserite nell'elenco comunitario, di cui all'articolo 14 del regolamento, senza che siano rispettate le condizioni necessarie per il loro impiego, così come determinate nel medesimo elenco.

Articolo 13

Comma 1. Nella specifica ipotesi in cui intervenga una reiterazione specifica delle violazioni previste dal decreto e tale illecito sia perpetrato nel contesto di una attività sottoposta a riconoscimento o autorizzazione, viene attribuita alla autorità amministrativa o giudiziaria la facoltà di irrogare a titolo di sanzione accessoria la sospensione del provvedimento abilitante per un periodo di tempo compreso tra dieci e venti giorni.

Articolo 14

Comma 1. Dispone che l'autorità amministrativa attraverso l'ordinanza ingiunzione o il giudice con la sentenza di condanna, tenuto conto della gravità del fatto, possa prevedere la pubblicazione di un estratto del provvedimento che accerta la violazione su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e la comunicazione ed a spese del soggetto cui la sanzione è applicata.

Comma 2. Prevede che la pubblicazione avvenga a spese del soggetto cui la sanzione è applicata e determina il momento a partire dal quale tale obbligo diviene cogente.

Comma 3. Prevede la pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero a cadenza annuale dei provvedimenti di cui sia stata ricevuta la comunicazione .

Comma 4. Dispone che la pubblicazione del provvedimento è eseguita con le modalità previste dall'articolo 36 del codice penale, in quanto applicabile.

Articolo 15

Comma 1. Dispone che la misura delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto legislativo è aggiornata ogni due anni, mediante applicazione dell'incremento pari

all'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, rilevato dall'ISTAT nel biennio precedente, mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della Salute.

Articolo 16

Comma 1. Individua quali autorità competenti in materia di controlli ufficiali, i soggetti indicati all'art. 2, comma 2, del presente decreto legislativo, ciascuno per la parte di rispettiva competenza. **Prevede che le Regioni disciplinino le attività di controllo di loro competenza e le modalità organizzative comunque preordinate all'irrogazione delle sanzioni.**

Comma 2. Reca la clausola di invarianza finanziaria specificamente in relazione all'effettuazione dei controlli ufficiali, disciplinata dal Reg. 882/2004. In tale ambito rientra anche la normativa in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute, in virtù delle indicazioni offerte dalla decisione della Commissione europea del 21 maggio 2007, che stabilisce orientamenti per aiutare gli Stati membri a elaborare il piano di controllo nazionale pluriennale integrato unico previsto dal regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Si fa presente, infatti, che i controlli nella materia in questione sono già svolti dall'autorità competente, perché rientrano nel generale campo di applicazione di cui all'art.1, par.1, del Reg(CE) 882 /2004, che recita:” *Il presente regolamento fissa le regole generali per l'esecuzione dei controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alle normative volte, segnatamente, a (omissis)....b) garantire pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti e tutelare gli interessi dei consumatori, comprese l'etichettatura dei mangimi e degli alimenti e altre forme di informazione dei consumatori*”.

Pertanto la verifica sul corretto impiego delle indicazioni in parola, oggetto dell'eventuale sanzione, è effettuata simultaneamente alle attività contemplate e tariffate negli allegati A e B richiamati all'art.1 del dlgs. n. 194 del 2008 “ *Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del Regolamento (CE) n. 882 del 2004*”.

Comma 3. Reca gli obblighi di riservatezza che gravano sui i soggetti deputati al controllo ufficiale.

Articolo 17

Comma 1. Detta disposizioni finanziarie.

Comma 2. Prevede la clausola di invarianza finanziaria, con riferimento all'applicazione della presente normativa nel suo complesso.

Articolo 18

Comma 1. Dispone che, per quanto non previsto dal presente decreto, si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

Comma 2. Dispone che, fermo restando quanto previsto in ordine ai poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, all'accertamento delle violazioni provvedono, d'ufficio o su denuncia, le autorità competenti come definite all'articolo 2, comma 2, del presente decreto. **Sono comunque fatte salve le competenze attribuite dalla legislazione vigente all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.**

Comma 3. Dispone che, in applicazione dell'articolo 17, comma 3, della legge 24 novembre 1981, n. 689, il rapporto relativo all'accertamento delle violazioni sanzionate dal decreto in esame è presentato all'ufficio regionale competente in materia di tutela igienico-sanitaria degli alimenti. E' difatti questo l'unico soggetto titolare di tale potere, stante anche la ripartizione delle competenze amministrative operata dal D.lgs. n. 112 del 1998. Eventuali non conformità alle normative nazionali e comunitarie non possono configurare violazioni di legge in quanto, in questi casi, le partite sono dichiarate non ammissibili all'importazione.

RELAZIONE TECNICO FINANZIARIA

Schema di Decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento 1924/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

Premessa L'intero schema di decreto legislativo è caratterizzato da neutralità finanziaria circa gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Dalle previsioni del decreto legislativo non derivano, infatti, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e le iniziative previste possono in ogni caso essere attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente.		
ARTICOLO	CLAUSOLA DI NEUTRALITA' FINANZIARIA	Risorse a legislazione vigente
Art. 2 - Definizioni	Richiama le definizioni riportate all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1924 del 2006, all'articolo 2, lettera a), del Decreto Legislativo 2 Agosto 2007, n. 145 e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178 del 28 gennaio 2002, numeri 1, 2, 3, 16, individuando quali autorità competenti per il presente decreto il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le Aziende sanitarie locali nell'ambito della propria organizzazione e legislazione. Pertanto, le attività previste dal decreto avverranno con le risorse finanziarie, strumentali ed umane loro assegnate dalla legislazione vigente e attualmente disponibili.	
Artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	Tali articoli si limitano a stabilire l'entità delle sanzioni amministrative pecuniarie da irrogare a fronte della violazione degli obblighi contenuti negli articoli da 3 a 14 del regolamento indicato all'art. 1 e cui le singole previsioni rinviano espressamente.	

Art. 14 - Pubblicazione del provvedimento che applica le sanzioni	Dispone che, quando è irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria di cui agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, non inferiore a euro settemilacinquecento, l'autorità amministrativa con l'ordinanza-ingiunzione o il giudice con la sentenza di condanna, nel caso previsto dall'articolo 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689 può disporre, tenuto conto della natura e della gravità del fatto, la pubblicazione di un estratto del provvedimento contenente la sintetica indicazione dell'illecito commesso, del suo autore e della sanzione in concreto applicata su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e la comunicazione di tale pubblicazione al Ministero della Salute. La pubblicazione deve essere eseguita a spese del soggetto cui la sanzione è applicata. Il medesimo articolo sancisce l'obbligo per il Ministero della Salute di provvedere annualmente alla pubblicazione, sul portale istituzionale, di tutti i provvedimenti sanzionatori dei quali abbia ottenuto comunicazione, con le modalità previste dall'articolo 36 del codice penale, in quanto applicabile. Pertanto, non sono richieste ulteriori risorse per l'adempimento di tali obblighi.	
Art. 15 - Aggiornamento degli importi delle sanzioni	L'articolo in questione sancisce che la misura delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto legislativo è aggiornata ogni due anni, con applicazione dell'incremento pari all'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, rilevato dall'ISTAT nel biennio precedente, mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della Salute.	

Art. 16- Sistema di controlli ufficiali	L'articolo individua l'attività di controllo ufficiale quale prerogativa delle 'Autorità competenti' di cui all'articolo 2, comma 2, del presente decreto, anche su segnalazione di soggetti privati, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Viene statuito che le Regioni disciplinino le attività di controllo di loro competenza e le modalità organizzative comunque preordinate all'irrogazione delle sanzioni. I soggetti che svolgono l'attività di controllo ufficiale, di cui al presente articolo, sono tenuti agli obblighi di riservatezza relativamente alle informazioni acquisite in conformità alla legislazione vigente.	I controlli nella materia in questione sono già svolti dall'autorità competente, perché rientrano nel generale campo di applicazione di cui all'art.1, par.1, del Reg.(CE) 882 /2004, che Fissa le regole generali per l'esecuzione dei controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alle normative volte,tra l'altro, a tutelare gli interessi dei consumatori, comprese l' etichettatura dei mangimi e degli alimenti e altre forme di informazione dei consumatori. Pertanto la verifica sul corretto impiego delle indicazioni in parola, oggetto dell'eventuale sanzione, è effettuata simultaneamente alle attività contemplate e tariffate negli allegati A e B richiamati all'art.1 del dlgs. n. 194 del 2008 <i>" Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del Regolamento (CE) n. 882 del 2004"</i> .
--	--	--

Art. 17 - Disposizioni finanziarie	Sancisce che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, pertanto, i soggetti pubblici interessati, svolgono le attività di cui al presente decreto, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.	
Art. 18 - Disposizioni finali	Stabilisce che, per quanto non previsto dal presente decreto si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre, 1981, n. 689 e successive modificazioni. Fermo restando quanto previsto in ordine ai poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, all'accertamento delle violazioni provvedono, d'ufficio o su denuncia, le autorità competenti come definite all'articolo 2, comma 2, del presente decreto. Prevede che in applicazione dell'articolo 17, comma 3, della legge 24 novembre 1981, n. 689, il rapporto relativo all'accertamento delle violazioni sanzionate dal presente è presentato all'ufficio regionale competente in materia di tutela igienico-sanitaria degli alimenti. Restano comunque salve le competenze attribuite dalla legislazione vigente all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.	

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Amministrazione proponente:

Ministero della salute.

Titolo: Schema di Decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento 1924/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

Referente: Dott.ssa Angelica Maggio; a. maggio@sanita.it
tel. 06/ 59946173, cell.servizio 320/4780547

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Il regolamento (CE) n. 1924/06, concernente le indicazioni nutrizionali e salutistiche fornite volontariamente nell'etichettatura, presentazione o pubblicità degli alimenti, con l'introduzione della lista positiva dei claims ammessi e delle relative condizioni d'uso, pone il problema degli strumenti sanzionatori disponibili per la prevenzione e la repressione di comportamenti in contrasto con i nuovi precetti europei. L'art. 2 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, rubricato "Finalità dell'etichettatura dei prodotti alimentari", statuisce: *"L'etichettatura e le relative modalità di realizzazione sono destinate ad assicurare la corretta e trasparente informazione del consumatore. Esse devono essere effettuate in modo da: a) non indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto alimentare e precisamente sulla natura, sulla identità, sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla conservazione, sull'origine o la provenienza, sul modo di fabbricazione o di ottenimento del prodotto stesso; b) non attribuire al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede; c) non suggerire che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche; d) non attribuire al prodotto alimentare proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana né accennare a tali proprietà, fatte salve le disposizioni comunitarie relative alle acque minerali ed ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare. 2. I divieti e le limitazioni di cui al comma 1 valgono anche per la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari"*.

In difetto di un intervento *ad hoc* del Legislatore italiano, le violazioni delle prescrizioni del d.lgs. 109/1992 possono integrare violazione degli obblighi di cui all'art. 2 del d.lgs. 109/92, come sanzionati dall'art. 18 della medesima normativa.

Questo meccanismo sanzionatorio, in astratto praticabile, impone al soggetto incaricato di applicare la sanzione di determinare il disvalore da riconnettere alla violazione nel caso concreto, nell'ambito della cornice edittale ricompresa tra tremilacinquecento e diciottomila euro. L'esperienza applicativa ha rilevato che una simile situazione può comportare il rischio di inibire l'interprete in taluni casi e dare adito ad un ricorso eccessivo e disinvolto alla struttura sanzionatoria vigente in altri, determinando una vera e propria lacuna del diritto. Tutto ciò rischia di compromettere la certezza della sanzione, e di concretizzare una palese violazione del principio costituzionale di legalità, applicabile alla materia che qui interessa per esplicita previsione dell'art. 1 della l. 689/81.

Il divieto di utilizzo di claims non contenuti nell'allegato del regolamento, ancorché veritieri, pone un comando nuovo e diverso rispetto all'art. 2 del d.lgs. 109/92, addirittura potenzialmente difforme con i suoi contenuti.

Il ragionamento trova conforme applicazione anche per quanto riguarda la “pubblicità” dei prodotti alimentari.

Gli artt. 19 e ss. del d.lgs. 206/05 (“Codice del Consumo”) pongono infatti parametri assolutamente generali per la valutazione dell’ingannevolezza dei messaggi lanciati al consumatore, l’eventuale sanzione, adottata ex art. 26, dunque, verrebbe comminata non in funzione esclusiva del regolamento, ma come applicazione coerente delle richiamate norme del “Codice del Consumo”, lette alla luce delle nuove disposizioni europee.

In difetto di un intervento ad hoc del Legislatore italiano, le violazioni delle prescrizioni del d.lgs. 109/1992 possono integrare violazione degli obblighi di cui all’art. 2 del d.lgs. 109/92, come sanzionati dall’art. 18 della medesima normativa.

Questo meccanismo sanzionatorio, in astratto praticabile, impone al soggetto incaricato di applicare la sanzione di determinare il disvalore da riconnettere alla violazione nel caso concreto nell’ambito della cornice edittale ricompresa tra tremilacinquecento e diciottomila euro. L’esperienza applicativa ha rilevato che una simile situazione può comportare il rischio di inibire l’interprete in taluni casi e dare adito ad un ricorso eccessivo e disinvolto alla struttura sanzionatoria vigente in altri, determinando una vera e propria lacuna del diritto.

Tutto ciò rischia di compromettere la certezza della sanzione, e di concretizzare una palese violazione del principio costituzionale di legalità, applicabile alla materia che qui interessa per esplicita previsione dell’art. 1 della l. 689/81.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Lo schema di decreto legislativo in esame è stato predisposto in attuazione della delega prevista dall’articolo 1 della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee, Legge comunitaria 2010”, che, al fine di assicurare la piena integrazione delle norme europee nell’ordinamento nazionale, delega il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in regolamenti europei, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative, nel rispetto dei principi sanzionatori generali in materia di controlli ufficiali e di tutela della salute sanciti dall’articolo 55 del Regolamento (CE) 882/2004.

Il decreto in esame, ai predetti fini, provvede a definire la disciplina sanzionatoria per le condotte descritte dal regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

Il decreto in oggetto reca la disciplina sanzionatoria orizzontale per la violazione degli obblighi promananti dal regolamento (CE) n. 1924/2006.

La violazione degli obblighi previsti da tale Regolamento deve ricevere sanzione in sede di emanazione del presente decreto legislativo, ai sensi del disposto dell’articolo 2, comma 1, lettera i), della richiamata legge n. 96 del 2010.

Al fine di assicurare una migliore comprensione del campo di applicazione del presente decreto legislativo, nei visti vengono citate le norme fondamentali di riferimento in termini di etichettatura degli alimenti (in particolare il decreto legislativo 109/1992 ed il regolamento europeo n. 1169/2011 sull’informazione ai consumatori).

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento è pienamente compatibile con i principi costituzionali.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

L'intervento normativo pone nell'ordinamento una disciplina uniforme in materia sanzionatoria in materia di accertamento e irrogazione di sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi e dei divieti di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 per quanto concerne le indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari. Tanto nel pieno rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. In primo luogo, la materia oggetto di disciplina sanzionatoria attiene sia alla tutela della salute che a quella della concorrenza, annoverata tra quelle di competenza legislativa statale. In secondo luogo, ricorre una imprescindibile esigenza di uniformità della disciplina nell'ambito del territorio nazionale. La disciplina europea è stata, infatti, armonizzata nell'interesse dei consumatori e degli operatori del settore alimentare coinvolti, come agevolmente desumibile anche dal considerando n. 2 del regolamento in parola. Quanto premesso vale a motivare l'intenzione del legislatore di mantenere l'uniformità della disciplina in ogni elemento, in quanto risultano principi fondamentali dello schema di decreto (in applicazione del principio espresso dalla Corte Costituzionale, nella pronuncia n. 63 del 2006) sia le norme individuatrici delle fattispecie di illecito che la misura delle sanzioni corrispondenti.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

L'intervento normativo è conforme ai principi previsti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Non si rilevano, pertanto, profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie ed a statuto speciale nonché degli enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

L'intervento normativo non contiene rilegificazioni di norme delegificate.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Lo schema di decreto legislativo predisposto risponde all'esigenza di prevedere un preciso regime sanzionatorio per la violazione degli obblighi e dei divieti di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 per quanto concerne le indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

La nuova normativa europea individua condotte che si atteggiavano in maniera del tutto innovativa rispetto al passato, introducendo per gli operatori del settore obblighi specifici e comportamenti rispondenti a prescrizioni tecniche che hanno raggiunto un estremo livello di dettaglio, a maggiore tutela del consumatore finale.

L'intervento, pertanto, si presenta del tutto in linea con l'ordinamento europeo in quanto costituisce attuazione dell'obbligo incombente su ciascuno Stato membro di individuare, in base ai rispettivi ordinamenti, le sanzioni applicabili alle violazioni di disposizioni regolamentari.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono state aperte procedure di infrazione nei confronti dell'Italia nella materia in esame.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

Non vi sono indicazioni al riguardo in quanto la previsione di una disciplina sanzionatoria per la violazione di norme regolamentari è demandata a ciascuno Stato membro.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Le principali definizioni contenute nel provvedimento in esame sono riprese da quelle già contenute nei regolamenti europei e in altre disposizioni nazionali.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Nel decreto legislativo non si è fatto ricorso alla tecnica della novella.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento non comporta effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano altre deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'intervento normativo non richiede l'adozione di atti attuativi successivi **di natura normativa**.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono state utilizzate statistiche a livello nazionale già disponibili presso le Amministrazioni dello Stato.

ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)
(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013)

Titolo: Schema di Decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento 1924/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

Referente : Dott.ssa Angelica Maggio a.maggio@sanita.it

tel. 06.59946173, cellulare di servizio +39.3204780547

Sezione 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione:

Il quadro normativo vigente va individuato alla luce della disciplina generale costituita dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229) e dal regolamento (CE) n. 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari ed altresì dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 concernente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari.

Una considerevole parte della disciplina da ultimo citata subirà, prevedibilmente, la disapplicazione a partire dal 13 dicembre 2014, data in cui, a norma dell'art. 53 del Reg. CE 1924/2006, interverrà l'abrogazione delle direttive 87/250/CEE, 90/496/CEE, 1999/10/CE, 2000/13/CE, 2002/67/CE e 2008/5/CE e del regolamento (CE) n. 608/2004, che costituivano la previgente disciplina in materia e che erano state attuate proprio dal d.lgs.109/1992 e successive modifiche ed integrazioni.

Lo schema del decreto legislativo in esame è stato predisposto in attuazione della delega prevista dall'articolo 1 della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, Legge comunitaria 2010", che, al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, delega il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in regolamenti comunitari, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative, nel rispetto dei principi sanzionatori generali in materia di controlli ufficiali e di tutela della salute sanciti dall'articolo 55 del Regolamento (CE) 882/2004.

Nel Regolamento appena citato viene significativamente individuato l'obbligo per gli Stati membri di stabilire le regole in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti e di altre disposizioni comunitarie concernenti la tutela della salute e del benessere degli animali e di prendere tutte le misure necessarie per assicurare che siano attuate. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

La normativa in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute di cui al Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 ricade nell'ambito predetto, e precisamente della etichettatura degli alimenti e della nutrizione, quale parte integrante della legislazione sugli alimenti.

Il regolamento 1924/06 CE ha infatti armonizzato la materia delle indicazioni nutrizionali e salutistiche riferite ai prodotti alimentari, sancendo il definitivo passaggio ad una disciplina basata sull'adozione di "liste" di claims consentiti e dalle relative condizioni d'uso, fuori dalle quali ogni altra espressione non autorizzata deve ritenersi vietata.

In questi termini la disposizione normativa si pone come strumento finalizzato a raggiungere un livello elevato di tutela dei consumatori mediante l'affiancamento "volontario" in etichetta di informazioni trasparenti e veritiere sulle caratteristiche nutrizionali dell'alimento, e al Contempo favorisce la libera circolazione delle merci (v. sub sez.6).

Lo schema di decreto sanzionatorio dunque si pone quale elemento necessario ed indispensabile ai fini della corretta applicazione del Regolamento comunitario, nel rispetto dei più generali principi sanciti, sia a livello comunitario che nazionale, in materia di tutela della salute e benessere alimentare.

Ciò premesso, il Regolamento 1924/06 CE pone il problema degli strumenti sanzionatori disponibili per la prevenzione e la repressione di comportamenti in contrasto con i nuovi precetti comunitari.

L'art. 2 del d.lgs. 109/92, rubricato "Finalità dell'etichettatura dei prodotti alimentari", statuisce espressamente: "L'etichettatura e le relative modalità di realizzazione sono destinate ad assicurare la corretta e trasparente informazione del consumatore. Esse devono essere effettuate in modo da: a) non indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del

prodotto alimentare e precisamente sulla natura, sulla identità, sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla conservazione, sull'origine o la provenienza, sul modo di fabbricazione o di ottenimento del prodotto stesso; b) non attribuire al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede; c) non suggerire che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche; d) non attribuire al prodotto alimentare proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana né accennare a tali proprietà, fatte salve le disposizioni comunitarie relative alle acque minerali ed ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare. 2) I divieti e le limitazioni di cui al comma 1 valgono anche per la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari”.

In difetto di un intervento ad hoc del Legislatore italiano, le violazioni delle prescrizioni del d.lgs. 109/1992 possono integrare violazione degli obblighi di cui all'art. 2 del d.lgs. 109/92, come sanzionati dall'art. 18 della medesima normativa.

Questo meccanismo sanzionatorio, in astratto praticabile, impone al soggetto incaricato di applicare la sanzione, di determinare il disvalore da riconnettere alla violazione nel caso concreto, nell'ambito della cornice edittale ricompresa tra tremilacinquecento e diciottomila euro. L'esperienza applicativa ha rilevato che una simile situazione può comportare il rischio di inibire l'interprete in taluni casi e dare adito ad un ricorso eccessivo e disinvolto alla struttura sanzionatoria vigente in altri, determinando una vera e propria lacuna del diritto.

Tutto ciò rischia di compromettere la certezza della sanzione e di concretizzare una palese violazione del principio costituzionale di legalità, applicabile alla materia che qui interessa per esplicita previsione dell'art. 1 della l. 689/81.

Il divieto di utilizzo di claims non contenuti nell'allegato del regolamento, ancorché veritieri, pone un comando nuovo e diverso rispetto all'art. 2 del d.lgs. 109/92, addirittura potenzialmente difforme con i suoi contenuti. Il ragionamento trova conforme applicazione anche per quanto riguarda la “pubblicità” dei prodotti alimentari.

Gli artt. 19 e ss. del d.lgs. 206/05 (“Codice del Consumo”) pongono infatti parametri assolutamente generali per la valutazione dell'ingannevolezza dei messaggi lanciati al consumatore, l'eventuale sanzione, adottata ex art. 26, dunque, verrebbe comminata non in funzione esclusiva del regolamento, ma come applicazione coerente delle richiamate norme del “Codice del Consumo”, lette alla luce delle nuove disposizioni comunitarie.

Si rileva che, difatti, alcuni paesi europei hanno deciso di corredare il Regolamento 1924/06 CE di autonomo apparato sanzionatorio.

Il decreto sanzionatorio predisposto ha dunque lo scopo di fare chiarezza, anche a livello interpretativo, circa la corretta applicazione del Regolamento comunitario sotteso, delimitando il regime sanzionatorio alle sole ipotesi di violazione di norme in materia di salute e nutrizione.

Significativo al riguardo il rapporto che caratterizza il Regolamento 1924/2006 che, al fine di garantire al consumatore informazioni rilevanti per le proprie scelte alimentari, viene ad assumere una funzione di specificazione dei principi generali, finalizzata a distinguere la comunicazione nutrizionale e sulla salute rispetto a tutti gli altri profili commerciali del prodotto che resterebbero assoggettati all'art. 2 della direttiva 2000/13 CE.

Il problema del rapporto fra il regolamento 1924/06 CE e l'art. 2 della direttiva 2000/13 CE, dunque, non si pone in termini giuridici generali, bensì sul piano meramente “fattuale”.

L'affermazione dell'art. 2 della direttiva 2000/13 CE secondo cui gli elementi volontari dell'etichettatura non devono suggerire che il prodotto possieda caratteristiche particolari in realtà comuni a tutti gli altri prodotti simili, conserva la sua piena efficacia, poiché è finalizzata a salvaguardare esclusivamente la lealtà della competizione commerciale.

A questo proposito la norma richiama esplicitamente e fa salva la piena applicabilità delle direttive 2000/13 CE (etichettatura) e 84/450 CEE (pubblicità ingannevole), sì da escludere che il regolamento possa essere letto come una sorta di parziale abrogazione implicita delle disposizioni precedenti in materia. Il Legislatore, infatti, con la stesura dell'elenco dei claims “ammessi” e delle relative condizioni di utilizzo ha inteso dare concretezza alle disposizioni generali sull'ingannevolezza dotandole di parametri tecnici precisi cui ispirare ogni valutazione.

L'intervento sanzionatorio vuole garantire effettività alla disciplina recata dal regolamento (CE) 1924/2006, il cui obiettivo primario è quello di assicurare il fondamento scientifico delle proprietà rivendicate per gli alimenti, sia per quanto riguarda i contenuti nutritivi che gli effetti esercitati sulla salute.

Il corretto impiego dei claims riveste particolare importanza nell'ambito delle strategie suggerite dall'UE per il miglioramento della qualità nutrizionale degli alimenti al fine di ottimizzare lo stato nutrizionale della popolazione

infantile, contrastare l'aumento di sovrappeso e obesità, e più in generale, delle patologie croniche degenerative. La corretta applicazione della normativa sanzionatoria nel medio e lungo periodo comporterà un aumento della fiducia del consumatore nella fondatezza del claim, ne scongiurerà i possibili impieghi decettivi e responsabilizzerà l'operatore.

L'indicatore del raggiungimento di tale scopo sarà rappresentato dalla attesa e progressiva riduzione delle infrazioni rilevate.

I destinatari diretti sono il Ministero della salute, le amministrazioni centrali, le regioni e province autonome, le aziende sanitarie locali, l'Agenzia delle Dogane, la Guardia di Finanza, gli addetti ai controlli veterinari dei posti di ispezione frontalieri, gli USMAF (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera), gli organismi di controllo quali i Carabinieri per la tutela della salute (NAS), nonché gli operatori del settore alimentare (OSA) e i fabbricanti, importatori, utilizzatori a valle e distributori.

I destinatari indiretti sono i consumatori.

Sezione 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento:

Lo schema di decreto legislativo è stato sottoposto per consultazione del caso ai rappresentanti delle Regioni e altresì sono state ampiamente consultate le associazioni di categoria dei produttori e dei consumatori, rappresentative degli interessi degli operatori del settore, destinatari della norma sanzionatoria, che hanno suggerito diverse modifiche. I rilievi svolti hanno consentito un proficuo confronto e, ove possibile, una modifica del testo al fine di rendere l'articolato più chiaro ai fini della sua applicazione: Assoutenti, Assoconsum, Altroconsumo, Associazione Consumatori Utenti (ACU), Adiconsum, Codacons, Confconsumatori, Associazione Difesa Orientamento Consumatori (ADOC), Associazione difesa consumatori ed utenti bancari, finanziari ed assicurativi (ADUSBEF), Casa del Consumatore, centro tutela consumatori e utenti (CTCU), Federconsumatori, ACLI-Lega, Movimento Difesa del Cittadino (MDC), Movimento Consumatori, Unione Nazionale Consumatori, Cittadinanza Attiva, Commissione Salute Veneto, AIDEPI, AIPA, ASSITOL, ASSICA, ASSOBIBE, ASSOERBE, ASSOLATTE, CONFIDA, FEDERALIMENTARE, FEDEROLIO, FEDERSALUS, FIPE, MINERACQUA, HYLOBATES.

Sezione 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

In difetto di un intervento ad hoc del Legislatore italiano, le violazioni delle prescrizioni del Reg. 1924/2006 possono integrare violazione degli obblighi di cui all'art. 2 del d.lgs. 109/92, come sanzionati dall'art. 18 della medesima normativa.

Questo meccanismo sanzionatorio, in astratto praticabile, impone al soggetto incaricato di applicare la sanzione, di determinare il disvalore da riconnettere alla violazione nel caso concreto, nell'ambito della cornice edittale ricompresa tra tremilacinquecento e diciottomila euro. L'esperienza applicativa ha rilevato che una simile situazione può comportare il rischio di inibire l'interprete in taluni casi e dare adito ad un ricorso eccessivo e disinvolto alla struttura sanzionatoria vigente in altri, determinando una vera e propria lacuna del diritto.

Si paventava quindi una violazione del diritto comunitario, stante che l'art. 55 del regolamento (CE) 882/2004 impone agli Stati membri di stabilire regole sulle sanzioni applicabili in caso di violazioni nell'ambito della normativa in materia di alimenti.

L'opzione di non intervento determinerebbe innanzitutto una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (già art. 226 TCE). Inoltre tale opzione rischierebbe di vanificare la corretta applicazione dei precetti contenuti nel Regolamento in parola, oltre ad un possibile danno per le aziende produttrici virtuose, stante il pericolo di deregolamentazione del mercato in difetto di un adeguato apparato sanzionatorio.

Sezione 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

L'opportunità di individuare specifiche sanzioni per le violazioni della disciplina in materia di claims è stata anche determinata – oltre che dalla difficoltà di perseguire in maniera omogenea tali violazioni in forza della disciplina generale in materia di etichettatura - anche dalla necessità di individuare sanzioni aderenti ai criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività all'uopo indicati dal regolamento.

Difatti, la più stringente necessità era quella di garantire che venissero comminate sanzioni più severe in relazione a condotte che violano indicazioni sulla salute rispetto a quelle previste con riferimento alle condotte che violano indicazioni nutrizionali, in ragione del diverso valore del bene giuridico tutelato. Tale criterio ha improntato la determinazione della cornice edittale nelle singole previsioni.

Nel merito si fa presente che non si sono valutate opzioni diverse, perché le condotte obbligatorie sono definite compiutamente dal Regolamento (CE) 1924/2006 a cui si fa espresso riferimento.

Sezione 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI:

Principali vantaggi sono:

1. per i destinatari diretti, la tassatività, la dissuasività, la proporzionalità, l'effettività e l'efficacia del provvedimento recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni degli obblighi imposti dal regolamento (CE) n. 1924/2006, obblighi già vigenti ed operanti;
2. per i destinatari indiretti, ossia i consumatori finali, l'elevato livello di tutela mediante l'affiancamento volontario in etichetta di informazioni trasparenti e veritiere sulle caratteristiche nutrizionali dell'alimento, discrezionalmente utilizzabili dalle imprese produttrici senza ulteriori oneri economico - finanziari per le stesse.

Non si ravvisano svantaggi correlati all'opzione prescelta.

L'opzione regolatoria proposta è legata alla forte necessità di far rispettare le disposizioni del Reg. 1924/2006. Tali disposizioni infatti sono correlate alla veridicità del claim (indicazione nutrizionale o di salute) dichiarato in etichetta, alla sua fondatezza scientifica ed alla comprensibilità da parte del consumatore medio. Il claim ha la finalità di consentire al consumatore una composizione ottimale della sua dieta, con scelte oculate e attente e riscontri positivi sullo stato di salute. Per quanto sopra indicato, il rispetto della norma da parte delle imprese assume una connotazione di tipo sanitario, che giustifica l'intervento sanzionatorio in caso di inosservanza.

La natura volontaria del claim, la definizione di una lista positiva UE nella quale tutte le imprese possono individuare il claim di interesse, in ottemperanza a quanto già sancito dal Regolamento comunitario, non crea dunque alcun onere aggiuntivo né tantomeno ulteriori aggravii per le PMI.

Il provvedimento in esame si limita, dunque, esclusivamente, a sanzionare eventuali comportamenti ritenuti contrari a quanto sancito, a livello comunitario, dal Regolamento 1924/2006 in materia di etichettatura, senza pertanto generare ulteriori obblighi a carico delle imprese produttrici.

Non si introducono, neppure indirettamente, oneri informativi aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dal vigente assetto normativo, essendo il disposto comunitario abbastanza dettagliato al riguardo.

La normazione diretta introdotta dallo schema di provvedimento agisce infatti all'interno di un sistema già strutturato ed operativo concernente il Regolamento (CE) n. 1924/2006. La parte pubblica e la parte privata sono in grado di dare immediata attuazione alle nuove disposizioni attraverso le strutture e le risorse strumentali e umane già esistenti e per quanto riguarda la parte pubblica senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Sezione 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

Il presente decreto favorisce la libera circolazione delle merci - anche grazie all'aumento della certezza giuridica - garantendo condizioni di concorrenza leale fra gli operatori e stimolando l'innovazione in questo fondamentale comparto manifatturiero, considerato che il claim quanto più è puntuale tanto più contribuisce alla qualità nutrizionale del prodotto.

Sezione 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione:

Responsabili dell'intervento delegato sono il Ministero della salute, le regioni e province autonome per le parti di loro competenza, le aziende sanitarie locali, l'Agenzia delle Dogane, la Guardia di Finanza, gli organismi di controllo quali i Carabinieri per la tutela della salute (NAS), l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. E' altresì previsto l'intervento del Ministero dell'economia e delle finanze per la predisposizione del decreto di aggiornamento degli importi delle sanzioni a cadenza biennale con il concerto del Ministero della salute.

L'intervento sarà pubblicato sul sito istituzionale del Ministero della Salute.

Gli strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio, sono individuati dalle Regioni nell'ambito dell'organizzazione di ciascuna di esse. Sarà predisposto dal Ministero della salute un flusso informativo per

l'acquisizione dei dati relativi alla casistica delle infrazioni che si dovessero verificare sotto la vigenza del decreto legislativo emanando ed in generale sul funzionamento del sistema sanzionatorio predisposto.

Il Ministero della salute opererà con le strutture già esistenti, con il personale attualmente in servizio e con le modalità in atto senza oneri per la finanza pubblica.

Trattandosi di disciplina definita a livello europeo non sono previsti meccanismi di revisione del decreto.

A cura del Ministero della salute, a cadenza biennale, verrà elaborata la prescritta V.I.R. nella quale saranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti:

- analisi costi benefici dell'intervento;
- aumento dell'attività di sorveglianza.
- verifica della diminuzione delle sanzioni comminate

Sezione 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento posto in essere non introduce livelli di regolazione sanzionatoria differenti o superiori a quanto già imposto dalle norme comunitarie vigenti in materia e nel rispetto dei parametri stabiliti.